

## RÉSUMÉ :

### **Prescription de la révision d'un PLU et définition des modalités de concertation par deux délibérations**

La prescription de la révision d'un PLU et la détermination des modalités de la concertation par deux délibérations distinctes n'est pas forcément synonyme d'irrégularité.

Plusieurs requérants avaient obtenu du tribunal administratif de Bordeaux l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de Biganos avait approuvé le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Le juge de première instance avait notamment estimé que la procédure était illégale dès lors que la commune avait prescrit la révision de son PLU et déterminé les modalités de concertation par deux délibérations distinctes.

Saisie par la commune, la cour administrative d'appel de Bordeaux va faire application de la jurisprudence Danthony (CE 23 déc. 2011, no 335033, Lebon ; AJDA 2012. 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau , 1484, étude C. Mialot ; D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; RFDA 2012. 284, concl. G. Dumortier, 296, note P. Cassia, 423, étude R. Hostiou ) au cas d'espèce.

Le juge d'appel va ainsi considérer que « le fait que la commune ait déterminé les modalités de la concertation par une délibération distincte de celle prescrivant la révision de son plan local d'urbanisme, en s'affranchissant ainsi de la règle procédurale énoncée par les dispositions [...] des articles L. 123-6 et L. 300-2 du code de l'urbanisme, n'a pas été, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise par le conseil municipal et n'a privé les intéressés d'aucune garantie dès lors que les deux délibérations ont été notifiées aux personnes

publiques associées et qu'il est constant que les modalités de la concertation définies par la délibération du 28 mars 2006 ont ensuite été respectées ».

La cour en conclut que « la commune de Biganos est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a retenu une irrégularité de la procédure pour annuler dans son ensemble la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ».

## TEXTE INTÉGRAL

Nature : Texte

Vu l°), sous le no 12BX01967 la requête, enregistrée le 26 juillet 2012, présentée pour la commune de Biganos, représentée par son maire, par la SCP Cornille, avocats ;

La commune de Biganos demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement no 1004423 du 7 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé, à la demande de M. et Mme C., la délibération du 20 octobre 2010 du conseil municipal de Biganos approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de rejeter la demande de M. et Mme C. ;

3°) de mettre à la charge de ces derniers une somme de 2 000 € au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

4°) subsidiairement, de limiter l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 au classement en zone naturelle de la parcelle des époux C. ;

Vu II°), sous le no 12BX01968 la requête, enregistrée le 26 juillet 2012, présentée pour la commune de Biganos, représentée par son maire, par la SCP Cornille, avocats ;

La commune de Biganos demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement no 1004577 du 7 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé, à la demande des consorts B, la délibération du 20 octobre 2010 du conseil municipal de Biganos approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de rejeter la demande des consorts B. ;

3°) de mettre à la charge de ces derniers une somme de 2 000 € à lui verser au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

4°) subsidiairement, de limiter l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 au classement en zone naturelle des parcelles cadastrées BP nos 225 et 227 et de la partie sud-est des parcelles cadastrées nos 223 et 219 appartenant aux consorts B.

Vu III°), sous le no 12BX02159 la requête, enregistrée le 10 août 2012, présentée pour M. D. A. demeurant au bon droit le tribunal administratif, la participation des deux personnes précédemment évoquées à la délibération attaquée n'a pas, en l'espèce, été de nature à vicier la procédure d'élaboration de ce document d'urbanisme;

M. A. demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement no 1004652 du 7 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 par laquelle le conseil municipal de Biganos a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) d'annuler cette délibération en ce qu'elle a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune et classé en zone N la parcelle cadastrée AZ 60 lui appartenant et en zone Uda les parcelles cadastrées AX 85, AX 86, AX 96, AX 99, AX 95, AX 157, AX 117, AY 97, AY 56, AZ 26, AZ 37, AZ 19, AZ 20, AZ 104, AZ 50, AZ 12, AZ 114 ;

3°) d'enjoindre à la commune de Biganos de prendre une nouvelle délibération dans un délai de quatre mois à compter de la décision à intervenir après nouvelle enquête publique et d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 € par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Biganos une somme de 6 502 € sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu IV°), sous le no 12BX02166 la requête, enregistrée le 13 août 2012, présentée pour la commune de Biganos, représentée par son maire, par la SCP Cornille ;

La commune de Biganos demande à la cour :

1°) de prononcer le sursis à l'exécution du jugement no 1004423 du 7 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé à la demande de M. et Mme C. la délibération du 20 octobre 2010 du conseil municipal de Biganos approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de mettre à la charge de M. et Mme C. une somme de 2 000 € à lui verser au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu V°), sous le no 12BX02167 la requête, enregistrée le 13 août 2012, présentée pour la commune de Biganos, représentée par son maire, par la SCP Cornille ;

La commune de Biganos demande à la cour :

1°) de prononcer le sursis à l'exécution du jugement no 1004577 du 7 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a annulé, à la demande des consorts B., la délibération du 20 octobre 2010 du conseil municipal de Biganos approuvant le plan local d'urbanisme de la commune ;

2°) de mettre à la charge des consorts B. une somme de 2 000 € à lui verser au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 mars 2013 :

- le rapport de Mme Sabrina Ladoire, conseiller ;

- les conclusions de Mme Christine Mège, rapporteur public ;

- et les observations de Me Fouchet, avocat de la commune de Biganos, celles de Me Hounieu avocat de M et Mme C. et celles de Me Garcia avocat de M. A. ;

1. Considérant que par une délibération du 20 octobre 2010, le conseil municipal de Biganos a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune ; que les époux C., les consorts B. et M. A. en ont demandé l'annulation par des requêtes respectivement enregistrées par le greffe du tribunal administratif de Bordeaux sous les nos 1004423, 1004577 et 1004652 ; que par deux jugements rendus séparément le 7 juin 2012, le tribunal administratif a annulé cette délibération ; que par un autre jugement du même jour, les premiers juges ont rejeté la requête de M. A. ; que par deux requêtes enregistrées sous les nos 12BX01967 et 12BX01968, la commune de Biganos relève appel des jugements d'annulation ; que M. A., relève également appel du jugement le concernant, par une requête enregistrée sous le no 12BX02159 ; que la commune de Biganos demande par ailleurs à la cour, par des requêtes enregistrées sous les nos 12BX02166 et 12BX02167, de prononcer le sursis à l'exécution des jugements d'annulation ; que l'ensemble de ces requêtes concerne la même décision et présente à juger des questions communes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Sur la régularité du jugement no 1004652 :

2. Considérant que M. A. reproche au tribunal de s'être borné à écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme sans aucune justification et d'avoir statué ultra petita en invoquant, pour écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait

entaché le classement en zone naturelle de la parcelle AZ 60 lui appartenant, le fait que le classement en zone inconstructible du lieu-dit le Richot et de l'avenue de la Côte d'Argent était justifié alors que ces lieux se situeraient à plus de cinq kilomètres de cette parcelle ;

3. Considérant, d'une part, que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de la violation de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme en indiquant que les modifications réalisées après l'enquête publique ne remettaient pas en cause l'économie générale de ce document d'urbanisme eu égard « au nombre des parcelles et aux surfaces concernées » ; que ce faisant, ils n'ont entaché leur jugement d'aucune insuffisance de motivation ;

4. Considérant, d'autre part, que la circonstance que les premiers juges auraient inexactement apprécié le classement de la parcelle appartenant à M. A. en fondant leur appréciation sur des éléments non pertinents car situés dans un quartier éloigné du lieu où se situe le terrain en cause ne caractérise pas une méconnaissance de l'office du juge et n'est dès lors pas de nature à entacher le jugement d'irrégularité ;

Sur la légalité de la délibération du 20 octobre 2010 :

5. Considérant que pour annuler la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de Biganos, le tribunal s'est fondé sur le double motif de la méconnaissance des dispositions des articles L. 123-6 et L. 300-2 du code de l'urbanisme et de l'erreur manifeste d'appréciation concernant le classement retenu pour la parcelle cadastrée BO 30 appartenant aux époux C. et les parcelles cadastrées BP 225 et 227 et la partie sud-est des parcelles BP 219 et 223 appartenant aux consorts B. ;

En ce qui concerne la légalité externe :

S'agissant de l'application des articles L.123-6 et L.300-2 du code de l'urbanisme :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-6 du code de l'urbanisme : « Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. La délibération qui prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les modalités de concertation, conformément à l'article L. 300-2, est notifiée au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le

cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, ainsi qu'aux représentants de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains et des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 [...] » ; que selon l'article L.300-2 du même code : « I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme. [...] / Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées [...]. » ;

7. Considérant que ces dispositions imposent au conseil municipal de déterminer, par la même délibération, les objectifs poursuivis par la révision de son plan local d'urbanisme et les modalités de la concertation, comme l'a relevé à juste titre le tribunal ;

8. Considérant toutefois que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si le conseil municipal de Biganos a, par une délibération du 24 mai 2005, prescrit la révision de son plan local d'urbanisme et défini les objectifs poursuivis, il n'a déterminé les modalités de la concertation que par une délibération postérieure approuvée le 28 mars 2006 ; qu'il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre de la concertation, ont été organisées deux réunions publiques en décembre 2007 et 2008 au cours desquelles ont été présentés le projet d'aménagement et de développement durable, les objectifs de la révision de ce

document d'urbanisme, le zonage envisagé et le projet de recomposition du centre-ville de la commune ; qu'entre le 15 décembre 2008 et le mois de juin 2009 ont été recueillies les observations des administrés ; que par deux délibérations du 30 juillet 2009, le conseil municipal de Biganos a pris acte du bilan de la concertation et arrêté le projet de plan révisé ; que l'enquête publique s'est déroulée du 16 novembre au 18 décembre 2009 ; qu'il ressort de la chronologie de cette procédure qu'à la date du 28 mars 2006 à laquelle le conseil municipal de Biganos a déterminé les modalités de la concertation, la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme n'avait pas encore commencé ; qu'ainsi, le fait que la commune ait déterminé les modalités de la concertation par une délibération distincte de celle prescrivant la révision de son plan local d'urbanisme, en s'affranchissant ainsi de la règle procédurale énoncée par les dispositions précitées des articles L. 123-6 et L. 300-2 du code de l'urbanisme, n'a pas été, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise par le conseil municipal et n'a privé les intéressés d'aucune garantie dès lors que les deux délibérations ont été notifiées aux personnes publiques associées et qu'il est constant que les modalités de la concertation définies par la délibération du 28 mars 2006 ont ensuite été respectées ; que, par suite, la commune de Biganos est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a retenu une irrégularité de la procédure pour annuler dans son ensemble la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ; qu'il y a lieu pour la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, de statuer sur l'ensemble des moyens présentés par les demandeurs à l'appui de leurs conclusions tendant à l'annulation de cette délibération ;

S'agissant de la détermination des objectifs :

10. Considérant que la délibération du 24 mai 2005 s'intitulait « révision générale du plan local d'urbanisme approuvé le 5 octobre 2004 » ; que si elle n'avait pas exposé, parmi les objectifs énoncés, l'extension de la zone naturelle par resserrement des zones ouvertes à l'urbanisation, les requérants n'invoquent la violation d'aucune règle d'urbanisme faisant obstacle à ce que de nouveaux objectifs soient pris en compte au fur et à mesure de la réflexion sur le plan local d'urbanisme, dans le respect des dispositions afférentes à la consultation des personnes publiques associées et à l'arrêt du projet de plan

local d'urbanisme ; que par suite, et dès lors que la délibération du 24 mai 2005 avait prévu de procéder à une révision générale du plan local d'urbanisme de la commune, le moyen tiré de ce que les objectifs auraient été définis de manière trop imprécise par cette délibération doit être écarté ;

S'agissant de la consultation des personnes publiques intéressées :

11. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme : « Le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme. Celui-ci est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi que, à leur demande, aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, ainsi qu'à l'établissement public chargé d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune est limitrophe, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma. Ces personnes donnent un avis dans les limites de leurs compétences propres, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan ; à défaut, ces avis sont réputés favorables » ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les délibérations du 24 mai 2005 et du 28 mars 2006 ont été notifiées par des lettres du 10 avril 2006 aux personnes publiques intéressées conformément aux dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme précitées au point 6 ; que les avis émanant de ces organismes ont d'ailleurs été examinés dans un compte-rendu spécifique ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 123-6 et L. 123-9 du code de l'urbanisme manque en fait ;

S'agissant du débat sur les orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable :

13. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « Un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement mentionné à l'article L. 123-1, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme [...] » ;

14. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'un débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable s'est tenu au sein du conseil municipal lors de sa séance du 27 novembre 2007 ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des exigences énoncées par les dispositions précitées manque en fait ;

S'agissant de l'insuffisance du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durable :

15. Considérant en premier lieu, qu'aux termes de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation : 1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 ; 2° Analyse l'état initial de l'environnement ; 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ; [...] En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés » ;

16. Considérant que le rapport de présentation, dans sa partie 4.3.4 relative aux zones naturelles et forestières précise les raisons de la délimitation de ces zones en indiquant qu'elles participent à la protection des espaces naturels sensibles de la commune, notamment du point de vue écologique et au vu des éléments d'identité paysagère, et énumère les secteurs auxquels elles correspondent ; que ce rapport rappelle que les auteurs du plan local d'urbanisme souhaitent maîtriser l'urbanisation des espaces périphériques et accentuer la densification de l'urbanisation au niveau du centre-ville (p. 140), ce qui a eu pour effet de réduire de 57 % les espaces urbanisables, qui passent de 57 à 24 hectares (p. 155) ; que dans la partie 4.1.4.4, le rapport de présentation insiste sur la nécessité de maîtriser et d'organiser le développement urbain à l'intérieur des limites urbaines constituées par l'organisation

existante (p. 145) ; qu'il préconise également d'articuler le développement urbain avec les trames composant le territoire et en particulier la trame verte caractérisée par les boisements, notamment ceux constituant « les coupures vertes » du schéma directeur (p. 141) ; qu'enfin, le rapport justifie le classement en zone N du quartier de Ninèche par la nécessité de se prémunir contre le risque d'incendie et d'éviter le mitage dans la forêt ; que, dans ces conditions, le rapport de présentation justifie le parti d'urbanisme adopté, notamment en ce qui concerne le quartier de Ninèche lequel se prolonge par celui du Richot ;

17. Considérant en second lieu, qu'aux termes de l'article R.123-3 du code de l'urbanisme : « Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune [...] » ;

18. Considérant que le projet d'aménagement et de développement durable énonce, parmi les principes de fonctionnement, la nécessité d'«améliorer la hiérarchie du réseau de voirie » et préconise, dans sa partie relative aux principes de développement et de renouvellement urbain, l'objectif de maîtrise du développement urbain à l'extérieur du bourg historique en autorisant uniquement un développement modéré sous la forme de comblement de dents creuses dans les quartiers traditionnels de la commune, dont le quartier de Ninèche ; qu'il affirme enfin sa volonté de proscrire les formes de développement urbain linéaire le long de ces voies, notamment à Ninèche ; que, dans ces conditions, les orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable sont suffisamment détaillées et les secteurs sont déterminés de manière précise ;

S'agissant de la régularité de l'enquête publique :

19. Considérant qu'en se bornant à invoquer que certains plans ne feraient pas apparaître les constructions situées à l'ouest de la parcelle cadastrée AZ 60 lui appartenant, M. A. n'établit pas que l'enquête publique aurait été organisée sur la base de documents erronés de nature à induire en erreur les administrés ; que le moyen ainsi invoqué doit être écarté ;

S'agissant des modifications apportées après l'enquête publique :

20. Considérant qu'aux termes de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme : « [...] Après l'enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal [...] » ; que si ces dispositions permettent d'apporter des modifications au projet de plan local d'urbanisme postérieurement à l'enquête publique, c'est à la condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet ;

21. Considérant que si, pour tenir compte notamment des observations émises lors de l'enquête, laquelle s'est déroulée du 16 novembre au 18 décembre 2009, le conseil municipal a adopté plusieurs modifications portant sur le zonage du plan local d'urbanisme, il ressort des pièces du dossier que ces modifications, qui ne portent que sur quatre hectares de terrains alors que la commune en comporte plus de cinq mille, n'ont pas eu pour objet d'infléchir le parti d'urbanisme initialement retenu consistant à maîtriser l'étalement urbain, notamment dans le quartier du Vigneau et à concentrer au maximum les zones constructibles autour de l'agglomération principale et de certains hameaux ; que, dans ces conditions, et nonobstant la circonstance que les modifications de zonage ont accru les surfaces urbanisables par rapport au projet soumis à l'enquête, l'économie générale du plan local d'urbanisme n'a pas été remise en cause ; que par suite le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L.123-10 du code de l'urbanisme doit être écarté, comme l'ont estimé à bon droit les premiers juges ;

S'agissant de la régularité de la délibération en litige :

Quant à la convocation et l'information des conseillers municipaux :

22. Considérant qu'aux termes de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.[...] Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc [...] » ; qu'en vertu de l'article L.2121-10 du

même code : « Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse » ;

23. Considérant qu'ainsi que l'a relevé le tribunal administratif dans le jugement no 1004652, il ressort des attestations rédigées par le maire et les conseillers municipaux, dont M. A. n'apporte aucun élément pour mettre la sincérité en doute, que ces derniers ont reçu, dans le délai imparti par les dispositions précitées, une convocation à la séance du 20 octobre 2010 au cours de laquelle a été adoptée la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, ainsi qu'une note de synthèse ; que cette note de synthèse détaillait les étapes de la révision de ce document d'urbanisme et comprenait, en annexe, les plans de zone et de réservation ainsi qu'un tableau de synthèse montrant les modifications apportées suite aux observations émises par le public au cours de l'enquête ; que, par suite, M. A. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de la violation des dispositions précitées ;

Quant à la participation de membres intéressés :

24. Considérant qu'aux termes de l'article L.2131-11 du code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires » ;

25. Considérant que s'il est constant qu'un conseiller municipal et l'adjointe à l'environnement et à l'urbanisme sont propriétaires de parcelles ayant été classées en zone constructible par le document d'urbanisme en litige, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces derniers aient exercé une influence sur le vote du conseil municipal, lequel s'est prononcé à la majorité de vingt-quatre voix sur vingt-neuf, en faveur de l'approbation de ce plan local d'urbanisme ; que de plus, si M. A. soutient que le maire est également propriétaire de la parcelle cadastrée AX no 107 classée par ce plan en zone UDa, conformément à l'avis du commissaire-enquêteur, il est constant que le maire n'a pas participé au vote

de cette délibération ; qu'ainsi, et comme l'a retenu à bon droit le tribunal administratif, la participation des deux personnes précédemment évoquées à la délibération attaquée n'a pas, en l'espèce, été de nature à vicier la procédure d'élaboration de ce document d'urbanisme;

En ce qui concerne la légalité interne :

26. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article R.123-8 du code de l'urbanisme : « Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels » ; qu'aux termes de l'article R.123-5 du même code : « Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » ;

27. Considérant qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction ; que l'appréciation à laquelle se livrent les auteurs du plan lorsqu'ils classent en zone naturelle un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'erreur manifeste ;

S'agissant du classement des parcelles cadastrées BO 30, et BP 137, 219, 223, 225, 227 appartenant aux époux C. et aux consorts B. :

28. Considérant que les époux C. et les consorts B. sont propriétaires de grandes parcelles à l'état naturel se faisant face de part et d'autre de l'avenue de la Côte d'argent, qui constitue l'entrée est de Biganos en venant de Bordeaux, au lieudit « Ninèche » ; que le tribunal a estimé que le classement en zone N de la totalité de la parcelle BO 30 appartenant aux époux C. d'une part, et des parcelles BP 225

et 227 et de la partie sud-est des parcelles BP 223 et 219 appartenant aux consorts B. d'autre part, était entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

29. Considérant que le projet d'aménagement et de développement durable, qui a pris le parti de modérer la croissance urbaine en resserrant les possibilités de construire autour du centre ancien et du bourg de Facture, énonce dans son article 2.1, au titre de l'action « améliorer la hiérarchie du réseau de voirie », la volonté de réserver les axes de transit intercommunaux comme des voies primaires d'échanges à l'échelle intercommunale, et non comme support à l'urbanisation et de proscrire les formes de développement urbain linéaire le long de ces voies, notamment à Ninèche ; que le projet urbain est de permettre dans le quartier Ninèche un développement modéré sous la forme de comblement des dents creuses et de privilégier un développement en épaisseur organisé autour d'un réseau de voies cohérent ;

30. Considérant en premier lieu, que pour annuler le classement en zone N de la parcelle cadastrée BO 30 appartenant aux époux C., le tribunal, s'il a estimé que la parcelle ne pouvait être regardée comme une « dent creuse » dans un secteur urbain, dès lors que, sur deux côtés, elle n'est pas entourée par des parcelles déjà urbanisées, a constaté qu'elle formait néanmoins « l'unique intervalle entre deux compartiments de terrain déjà urbanisés, délimités par l'avenue de la Côte d'Argent et la voie de chemin de fer », et estimé que cette parcelle n'est pas suffisamment étendue pour pouvoir former à elle seule une véritable coupure d'urbanisation en entrée d'agglomération, alors au surplus que l'entrée d'agglomération, en raison de l'urbanisation linéaire déjà très avancée le long de l'avenue, se trouvera en réalité reportée à l'entrée est du quartier Ninèche, appelé lui-même à être densifié ; qu'enfin, il a également relevé que la parcelle ne présente aucun intérêt paysager qui justifierait une protection particulière, pour estimer que son classement était entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

31. Considérant qu'il ressort des plans joints au présent dossier que cette parcelle, anciennement classée en zone Ui, est bordée sur son côté ouest par des parcelles construites classées en zone UC constituant l'extrémité de la partie agglomérée du bourg et sur son côté est par des parcelles construites

le long de la route de Bordeaux à Arcachon, qui sont classées en zone Uda de faible densité, où la taille des parcelles doit atteindre 2000 mètres carrés pour préserver le caractère traditionnel de l'urbanisation et l'intérêt paysager de la zone ; que le plan de zonage montre que les parcelles situées au nord de l'autre côté de la départementale, lesquelles appartiennent aux consorts B., et au sud de l'autre côté de la voie ferrée sont vierges de constructions, et apparaissent constitutives d'une partie de la ceinture verte enserrant ce que les auteurs du plan local d'urbanisme ont appelé « l'enveloppe urbaine » de la commune ; que la taille importante de la parcelle, d'une superficie de 19 500 mètres carrés avec une façade de 120 mètres le long de la route départementale, ne permet pas de la regarder comme constituant l'une des « dents creuses » visées par le projet d'aménagement et de développement durable, susceptible d'être ouverte à l'urbanisation, alors que le classement en Uda et UY des zones voisines démontre suffisamment que la tolérance sur une extension modérée de l'urbanisation dans le quartier Ninèche, comme dans celui de Cameleyre, a été prise en compte ;

32. Considérant que la commune fait valoir qu'elle a entendu créer à cet endroit une coupure d'urbanisation, et se prévaut des orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable lequel proscrit les formes de développement urbain linéaire le long des voies, notamment à Ninèche ; que la circonstance que le rapport de présentation n'ait pas indiqué l'existence d'une coupure d'urbanisation à cet endroit, alors qu'une telle coupure est mentionnée plus à l'Est entre les quartiers de Ninèche et des Argentières, n'est pas de nature à démontrer, eu égard à la portée du contrôle du juge en la matière, que la « respiration » ainsi créée, au demeurant approuvée par le commissaire enquêteur qui a donné un avis défavorable à la modification de classement sollicitée par les époux C., serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; que les auteurs de ce plan d'urbanisme ont pu, sans méconnaître les dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, classer en zone N la parcelle BO 30 à raison de son seul caractère d'espace naturel alors même qu'elle ne présente pas d'intérêt écologique particulier et que la commune n'établit pas que des chevreuils la fréquenteraient ; que, par suite, la commune est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement no 1004423, le

tribunal administratif de Bordeaux a considéré que le classement en zone naturelle de la parcelle cadastrée BO 30 était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

33. Considérant, en second lieu, qu'il ressort du plan de zonage que les parcelles cadastrées BP 225, 227, et les parcelles cadastrées BP 219, 223 et 137 appartenant aux consorts B., qui sont totalement ou partiellement grevées d'un emplacement réservé destiné à la création d'un axe routier permettant le contournement du bassin d'Arcachon, ne sont pas bordées par des terrains construits ; que seule la partie sud des parcelles 223 et 219 et les côtés ouest et est des parcelles BP 225 et 227 sont bordés par des terrains construits ; que dès lors, ces parcelles ne peuvent être qualifiées de dents creuses ; que, compte tenu de la superficie qu'elles représentent, soit plus de 12 hectares, de leur éloignement du centre historique de la commune et du fait qu'elles se situent dans un espace naturel, en bordure du massif forestier, leur classement en zone N ne pouvait être regardé, eu égard au parti d'aménagement retenu par les auteurs du plan local d'urbanisme, et contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, comme entaché d'erreur manifeste d'appréciation, même seulement pour la partie la plus au sud ; que, dans ces conditions, la commune de Biganos est également fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Bordeaux a accueilli le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation s'agissant du classement en zone N des parcelles cadastrées BP 225, 227 et de la partie sud-est des parcelles BP 219 et 223 ;

S'agissant du classement de la parcelle cadastrée AZ 60 appartenant à M. A. :

34. Considérant que le projet d'aménagement et de développement durable préconise, dans le secteur du Vigneau où se trouve cette parcelle, une limitation de l'ouverture à l'urbanisation afin de préserver le caractère peu dense et paysager de cet ancien secteur agricole et un aménagement en façade de la route départementale ; qu'en ce sens, le rapport de présentation insiste sur la nécessité, dans ce quartier, de concentrer l'urbanisation le long des axes routiers afin de préserver l'aménagement de type « arial » caractérisé par de vastes espaces non constructibles ; que les auteurs de ce document d'urbanisme ont souhaité, comme le rappelle l'étude spécifique réalisée au titre de l'article L.1111-1-4 du code de

l'urbanisme, s'agissant du secteur du Vigneau, passer d'une gestion extensive de l'espace de culture agricole à une organisation urbaine en maintenant une perception de hameau moyennement dense ; que le commissaire enquêteur a d'ailleurs relevé la cohérence du zonage retenu par les rédacteurs de ce plan au regard des objectifs qui viennent d'être évoqués et des impératifs de protection des milieux ; qu'il a également souligné le caractère rural caractérisant le village du Vigneau et la nécessité de préserver les coupures d'urbanisation au nord et au sud, les corridors biologiques et une zone très sensible correspondant à la vallée de l'Eyre située à l'ouest de ce village ;

35. Considérant qu'il ressort des plans joints au dossier que seule la partie nord de la parcelle cadastrée AZ 60 appartenant à M. A., où il a construit et développé sa résidence principale, est classée en zone naturelle ; que ce classement est justifié par le fait que ce terrain, partiellement occupé par une mare et un terrain de tennis, est principalement à l'état naturel et jouxte une zone forestière, et qu'il est éloigné des voies publiques que constituent le chemin de Jouglas et la rue de Vigneau ; que contrairement à ce que soutient M. A. cette partie de parcelle ne constitue pas une dent creuse dès lors que les terrains situés au nord et à l'est de celle-ci ne sont pas bâtis ; que sa parcelle ne présente pas non plus la configuration d'« arial traditionnel » ; que son classement en zone naturelle, lequel permet de préserver un espace naturel et boisé dans le centre du quartier Vigneau, est conforme aux orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable et aux objectifs du rapport de présentation ; que dans ces conditions, et nonobstant les circonstances que cette parcelle se situe au sein d'une zone où le niveau d'aléa relatif aux incendies ne représenterait pas une menace particulière et qu'elle serait desservie par les réseaux, c'est à bon droit que le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait entaché le classement en zone naturelle d'une partie de la parcelle AZ 60 ;

36. Considérant en second lieu, qu'à l'appui de la contestation de ce zonage, M. A. ne saurait se prévaloir utilement du fait que le classement en zone inconstructible de la partie nord de sa parcelle méconnaîtrait la liberté d'entreprendre de son épouse en la privant de la possibilité de créer un atelier

d'artiste ; qu'enfin, le classement ainsi retenu ne porte pas, en tout état de cause, une atteinte à son droit de propriété en méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

S'agissant du classement des parcelles cadastrées AX85, AX86, AX95, AX96, AX99, AX157, AX117, AY56, AY97 AZ26, AZ37, AZ19, AZ20, AZ104, AZ50, AZ12, AZ114 :

37. Considérant, en premier lieu, que la parcelle AZ 12 non bâtie, et la parcelle AZ 114, lesquelles se situent au nord de la parcelle AZ 60 appartenant à M. A., présentent un caractère boisé et sont englobées dans la zone forestière au centre du Vigneau ; que compte tenu de leur localisation et des objectifs énoncés par le projet d'aménagement et de développement durable lequel préconise, dans ce secteur, une limitation de l'ouverture à l'urbanisation afin de préserver son caractère peu dense et paysager, les auteurs du plan local d'urbanisme ont, en classant la parcelle AZ 114 et la partie de la parcelle AZ 12 située au nord de la parcelle 114 en zone UDa, entaché la délibération en litige d'une erreur manifeste d'appréciation, et ce, alors même que ces deux parcelles sont desservies par des réseaux publics et le chemin de Jouglas ;

38. Considérant en deuxième lieu, que les parcelles AX 85, AX 86, AX 95, AX 96, AX 99, AX 157 se situent au nord du quartier du Vigneau et sont contiguës au chemin de Jouglas ; que certaines sont bâties, d'autres font face à des propriétés bâties ; que comme l'ont relevé à juste titre les premiers juges, leur classement en zone Uda est justifié par la volonté des auteurs de ce document d'urbanisme de densifier l'urbanisation le long des voies publiques existantes ; que le zonage ainsi retenu, alors même qu'il intègre aussi quelques parcelles naturelles en extrémité de zone, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

39. Considérant en troisième lieu, que pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être exposés, le classement en zone Uda de la parcelle cadastrée AY 56 située à l'est du quartier du Vigneau et jouxtant le chemin du Tronc n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; que de même la parcelle AY 97, même si elle est située au nord de la partie urbanisée, dispose d'un accès sur le chemin des Flandres et peut ainsi être rattachée à la zone Uda qu'elle jouxte ;

40. Considérant en quatrième lieu, que M. A. conteste le classement en zone UDa des parcelles cadastrées AZ 19 et AZ 20 ; que ces parcelles se situent au nord du quartier du Vigneau et sont contiguës au chemin des Flandres ; qu'elles sont entourées de terrains bâtis et desservies par des réseaux publics ; que, dès lors, c'est à bon droit que le tribunal administratif a écarté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait entaché ce classement en relevant que celui-ci est conforme aux objectifs énoncés par le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable, lesquels préconisent d'accroître l'urbanisation le long des voies publiques en préservant la trame boisée centrale du quartier du Vigneau ;

41. Considérant en cinquième lieu, que la partie nord de la parcelle AZ 104 a été classée en zone UDa ; que ce classement est justifié par le fait que cette parcelle est entourée sur son côté est par trois terrains bâtis et qu'elle est bordée, au nord, par la rue de Massan ; que compte tenu des objectifs poursuivis par les auteurs de ce plan local d'urbanisme, le classement partiel de cette parcelle en zone constructible, lequel avait au demeurant été approuvé par le commissaire enquêteur, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

42. Considérant en sixième lieu, que la parcelle cadastrée AX 117 située à l'ouest du Vigneau se situe au croisement entre la rue de Vigneau et le chemin de Jouglas ; que comme l'a relevé à juste titre le tribunal administratif, cette parcelle est entourée de terrains bâtis excepté au sud ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'elle est également desservie par les réseaux publics ; que, par suite, M. A. n'est pas fondé à soutenir que le classement de cette parcelle en zone UDa serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

43. Considérant en septième lieu, que la parcelle AZ 37 située à l'est du Vigneau borde le chemin de Pardies et est entourée, à l'Est et au sud, de terrains bâtis ; que c'est dès lors à bon droit que le tribunal administratif a estimé que le classement de cette parcelle en zone UDa est conforme aux orientations énoncées par le projet d'aménagement et de développement durable et n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; que si la parcelle AZ 26 qui la borde à l'ouest n'est pas limitrophe de parcelles

bâties, son classement partiel en zone Uda, pour lequel la commune n'était pas tenue de suivre l'avis du commissaire-enquêteur, permet de compléter un compartiment urbanisable en tout état de cause limité par le chemin du Tronc d'une façon qui n'est pas incohérente avec les orientations du plan local d'urbanisme ;

44. Considérant en huitième lieu, que la parcelle AZ 50 jouxte des terrains bâtis au sud et au nord et borde une voie publique à l'Est ; que la commune indique sans être contredite qu'elle a délivré un permis de construire en 2009 sur cette parcelle, lequel n'était pas caduc à la date de la décision attaquée ; que compte tenu des objectifs rappelés ci-avant, c'est à bon droit que le tribunal administratif a considéré que le classement de cette parcelle en zone Uda n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

45. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède d'une part, que la commune de Biganos est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération du 20 octobre 2010 dans son ensemble et en tout état de cause « par voie de conséquence » celles des 24 mai 2005 et du 28 mars 2006, et d'autre part, que M. A. est fondé à demander l'annulation du jugement no 1004652 en tant que le tribunal administratif a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 en tant qu'elle classe en zone UDa la parcelle AZ 114 et la partie de la parcelle AZ 12 située au nord de la parcelle AZ 114 ;

Sur la demande tendant au sursis à exécution des jugements attaqués :

46. Considérant que le présent arrêt statue au fond sur les conclusions d'appel de la commune de Biganos ; que dès lors, les conclusions de celle-ci tendant au prononcé du sursis à exécution des jugements no 1004423 et 1004577 du 7 juin 2012 du tribunal administratif de Bordeaux deviennent sans objet ; qu'il n'y a pas lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

47. Considérant que le présent arrêt, qui prononce l'annulation de la délibération du 20 octobre 2010 en tant qu'elle a classé en zone UDa la parcelle AZ 114 et la partie de la parcelle AZ 12 au nord de la

parcelle AZ 114 implique que le conseil municipal de Biganos prenne une nouvelle délibération ; qu'il y a lieu, par suite, de lui enjoindre de réexaminer le zonage de ces deux parcelles dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

48. Considérant qu'il n'y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à aucune des conclusions des parties présentées au titre de ces dispositions ;

DECIDE :

Article 1er : Les jugements no 1004423 et 1004577 du tribunal administratif de Bordeaux sont annulés.

Article 2 : La délibération du 20 octobre 2010 du conseil municipal de Biganos est annulée en tant qu'elle a classé en zone UDa la parcelle AZ 114 et la partie de la parcelle AZ 12 située au nord de la parcelle AZ 114.

Article 3 : Le jugement no 1004652 du tribunal administratif de Bordeaux est annulé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : Il est enjoint au conseil municipal de Biganos de réexaminer le classement des parcelles AZ 114 et AZ 12 dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 5 : Les demandes présentées par les époux C. et les consorts B. et le surplus des conclusions de la requête de M. A. sont rejetés.

Article 6 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les requêtes no 12BX02166 et 12BX02167 présentées par la commune de Biganos.

Article 7 : Les conclusions présentées par la commune de Biganos, les époux C., les consorts B. et M. A. au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.